

УКД 336.276

*Ліснічук О.А., Литовченко Н.А.***ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В  
УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*У статті визначено роль податків у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів, проаналізовано структуру податкових надходжень та визначено особливості їх розмежування між бюджетами різних рівнів в контексті змін бюджетного та податкового законодавства в умовах бюджетної децентралізації. Вивчено сутність фінансової децентралізації, вказано переваги та недоліки її функціонування. . Виявлено особливості формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації за рахунок податкових та неподаткових надходжень та інших доходів (без врахування міжбюджетних трансфертів). Проаналізовано розвиток місцевих бюджетів за 2016-2017 роки. Вказано на джерела наповнення та проблеми у сфері формування місцевих бюджетів в Україні. На базі проведеного дослідження визначені проблеми та сформульовані основні шляхи зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів.*

**Ключові слова:** децентралізація, фінансова децентралізація, місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, податкові та неподаткові надходження, органи місцевого самоврядування.

*Ліснічук О. А., Литовченко Н.А.***ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В  
УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

*В статье определена роль налогов в формировании доходной части местных бюджетов, проанализирована структура налоговых поступлений и определены особенности их разграничения между бюджетами разных уровней в контексте изменений бюджетного и налогового законодательства в условиях бюджетной децентрализации. Изучены сущность финансовой децентрализации, указаны преимущества и недостатки ее функционирования. Выявлены особенности формирования доходной части местных бюджетов в*

условиях децентрализации за счет налоговых и неналоговых поступлений и других доходов (без учета межбюджетных трансфертов). Проанализировано развитие местных бюджетов за 2016-2017 годы. Указаны источники наполнения и проблемы в сфере формирования местных бюджетов в Украине. На базе проведенного исследования определены проблемы и сформулированы основные пути укрепления финансовой базы местных бюджетов.

**Ключевые слова:** децентрализация, финансовая децентрализация, местные бюджеты, доходы местных бюджетов, налоговые и неналоговые поступления, органы местного самоуправления.

*Lisnichuk, O., Litovchenko N.*

## **THE FORMATION OF A PROFITABLE PART OF LOCAL BUDGETS IN TERMS OF FISCAL DECENTRALIZATION**

*The article defines the role of taxes in the formation of the revenue part of local budgets, analyzes the structure of tax revenues and defines the features of their differentiation between budgets of different levels in the context of changes in budget and tax legislation in the context of budget decentralization. The essence of financial decentralization is studied, advantages and shortcomings of its functioning are specified. The features of the formation of the revenue of local budgets in the conditions of decentralization at the expense of tax and non-tax revenues and other revenues (excluding inter-budget transfers). The development of local budgets for 2016-2017 is analyzed. Sources of filling and problems in the sphere of formation of local budgets in Ukraine are specified. On the basis of the study identified problems and formulated the main ways to strengthen the financial base of local budgets.*

**Keywords:** decentralization, financial decentralization, local budgets, local budget revenues, tax and non-tax revenues, local governments.

**Постановка проблеми.** Однією із важливих проблем формування місцевих бюджетів є забезпечення збалансованого соціально – економічного розвитку регіонів та формування місцевих відносин, з метою підвищення рівня фінансової самодостатності шляхом посилення бюджетної

децентралізації. Найважливішою ознакою демократичного розвитку країни є наявність в ній місцевого самоврядування здатного забезпечити ефективне функціонування територіальних громад, вирішувати питання соціально-економічного розвитку.

Проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи України. Рационально побудована та збалансована система бюджетних відносин є запорукою дієвості соціально – економічної політики держави, адже від адекватного забезпечення перерозподілу значних фінансових ресурсів і від гнучкості способів їх використання у значній мірі залежить стабільність економічного розвитку країни.

В умовах кризових явищ, питання бюджетної децентралізації виходить на перший план, оскільки саме вона є однією з базових умов незалежної та ефективної діяльності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; сприяє ефективному забезпечує суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами та пріоритетами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням, які пов'язані з формуванням дохідної частини місцевих бюджетів, присвячені наукові праці багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, серед яких слід виділити наукові розробки: С. Буковинського, І. Волохова, О. Василика, А. Даниленка, О. Кириленко В. Кравченка, І. Луніної, І. Лютого, В. Опаріна, К. Павлюк, О. Романенко, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін. Але незважаючи на велику кількість наукових публікацій у цій сфері, питання формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів потребують подальших досліджень через недосконалість та постійні зміни податкового та бюджетного законодавства.

**Мета статті.** Метою є дослідження сутності і ролі податкових надходжень у формуванні доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації, обґрунтування та аналіз сучасного стану формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації та запропонувати шляхи вирішення проблемних питань щодо бюджетної децентралізації місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеві бюджети є засобом акумулювання та перерозподілу доходів, необхідних для забезпечення впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток територій та фінансування регіональних програм. Кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для вирішення соціально – економічних завдань регіону.

В Україні сьогодні процеси фінансово-бюджетної децентралізації хоча й набули незворотного характеру, але не мають системності і все ще не сприяють стимулюванню місцевих органів до пошуку джерел активізації власних економічних ресурсів.

Децентралізація бюджетної системи стала відповіддю на підвищення централізації фінансованих потоків сьогодні є одним із ключових напрямків бюджетної політики. В умовах переходу до децентралізації управління фінансовими ресурсами обсяг надходжень у місцеві бюджети повинен відповідати потребам регіону. Важливим показником рівня бюджетної і податкової автономії місцевих органів щодо управління розвитком територій є рівень фінансово-бюджетної децентралізації.

Джерелом формування бюджетів різних рівнів є розподіл державних податків і зборів та закріплення конкретних видів за державним та місцевими бюджетами на тривалий час. Це не тільки забезпечує самостійність бюджетів, але й активізує роль їх у проведенні державної політики, дає можливість суб'єктам місцевого самоврядування без втручання центральних органів влади формувати власні фінансові ресурси та складати довгострокові перспективні прогнози соціально-економічного розвитку територіальних громад [1].

Основним джерелом що забезпечує мобілізацію доходів місцевих бюджетів є податкові надходження, які в свою чергу включають загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі) [2].

Протягом 2015-2017 рр. у структурі доходів місцевих бюджетів спостерігається зменшення частки податкових надходжень з 62,9 % до 58,3 % доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) (табл. 1) . У 2017 р. їх обсяг становив 33421 млрд грн, що на 2,2 % більше від показника 2016 р.

Таблиця 1

**Аналіз динаміки та структури доходів місцевих бюджетів у 2015-2017 роках (без врахування міжбюджетних трансфертів)**

Показники	2015		2016		2017	
	Сума, млн.грн.	Питома вага, %	Сума, млн.грн.	Питома вага, %	Сума, млн.грн.	Питома вага, %
Податкові надходження в т.ч.	58584,9	62,9	41041,2	60,0	74428,2	58,3
Неподаткові надходження	34623,2	9,5	45827,3	8,7	92553,5	7,3
Доходи від операцій з капіталом	33421	0,12	20712,0	0,4	26000,0	2,2
Цільові фонди	6745,0	4,0	15123,2	2,7	33455,6	1,0
Разом доходів	20390,5	77,6	26705,4	71,8	36057,4	68,8
Офіційні трансфери з Державного бюджету України	62361,1	23,4	17630,4	28,2	23187,3	31,2
Всього доходів	21876,5	100,0	28474,2	100,0	38261,9	100,0

Джерело: Розроблено автором на основі даних Звітів про виконання місцевих бюджетів Долинського району

Бюджетна децентралізація потрібна для фінансової самостійності органів місцевого самоврядування та підвищення ефективності розв'язання завдань, що були передані на локальний (місцевий) рівень, покращення надання послуг і максимального їх наближення до населення, вдосконалення системи управління. Фінансова незалежність досягається шляхом акумуляції фінансових ресурсів на даному владному етапі.

Щодо визначення сутності поняття «бюджетна децентралізація», то в працях вітчизняних науковців даний процес характеризує розподіл видаткових

повноважень між рівнями бюджетної системи, визначає особливості формування доходів місцевих бюджетів, а також характеризує систему міжбюджетних відносин. Тобто бюджетна децентралізація охоплює процес формування та використання фінансових ресурсів, що акумулюються в місцевих бюджетах. Також доцільно виділити такий підвид бюджетної децентралізації, як податкова децентралізація. І. Волохова податкову децентралізацію характеризує як процес розширення і зміцнення прав та повноважень місцевого та регіонального самоврядування стосовно незалежного прийняття рішень та виконання делегованих державною владою повноважень щодо формування територіальних бюджетів за рахунок надходжень податків, зборів та інших обов'язкових платежів [3].

На сьогоднішній день в Україні ключова роль в розвитку системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування належить саме реалізації політики бюджетної децентралізації, оскільки основу даної системи складають місцеві бюджети. При цьому слід зауважити, що процес становлення та імплементації положень бюджетної децентралізації в Україні проходить достатньо повільно та з певними складнощами.

Американський науковець Дж. Ма виділяє три проблеми, з якими стикаються країни, що розвиваються, на шляху до децентралізації державного управління:

- значні регіональні диспропорції;
- обмеженні адміністративні можливості місцевих управлінь;
- відсутність механізмів, що гарантують відповідальність органів місцевої влади.

За цих умов буде недоцільною повна автономізація місцевого управління[4]. Такий підхід, здебільшого, можна вважати загальним правилом, яке було виведено науковцем у результаті дослідження більше ніж двадцяти країн світу. Проте, не можемо погодитись із думкою щодо недоцільності впровадження певної автономії органів місцевого самоврядування через низький рівень відповідальності та заохочення. У окресленого кола проблем в

Україні найбільш суттєвою постає проблема регіональних диспропорцій. Значні диспропорції в дохідній базі регіонів-донорів та збиткових регіонів за існуючої системи міжбюджетних відносин стримують регіональний розвиток. Відбувається відплив фінансових ресурсів з промислових регіонів до центру із подальшим перерозподілом між регіонами. Окрім стимулів, втрачається здатність до самовідновлення виробничих потужностей промислових регіонів та зацікавленість і відповідальність збиткових регіонів, які перебувають у стані очікування на трансфертну допомогу. Саме тому розширення адміністративних можливостей органів місцевого самоврядування у сфері пошуку джерел наповнення бюджетів сприятиме вирівнюванню регіональних невідповідностей. Ключовим ризиком децентралізації державного регулювання соціально-економічного розвитку є загроза формування корупційних схем на місцях, завдяки яким посадові особи, що мають широкі повноваження, здійснюватимуть монетизацію свого права впроваджувати управлінські рішення. Даний ризик необхідно нівелювати не через впровадження жорстких санкцій, а шляхом розробки на загальнодержавному рівні зручних та прозорих правил гри, які дозволять суб'єктам господарювання на місцях здійснювати свою діяльність в правовому полі без потреби у отриманні життєво необхідних рішень від місцевих органів влади. Отже, обов'язковим елементом децентралізації є дерегуляція, за наслідками якої місцеві органи влади мають трансформуватися у ефективних менеджерів територій, якими вони є у кращій світовій практиці.

Дослідження В. П. Кудряшова та Б. В. Сіленкова показали, що сучасний стан бюджетної системи України характеризується зміцненням тенденції до централізації державного управління. Розвиток бюджетної системи в умовах ринкової економіки передбачає певну автономність кожної її ланки щодо інших ланок. При цьому зміцнення автономії місцевих бюджетів не можна розглядати як основу послаблення функцій уряду. Навпаки, функції уряду мають посилюватися. Але це повинно досягатися шляхом використання не адміністративних, а ринкових механізмів [5]. Такий підхід окреслює більш

прийнятне співвідношення централізації та децентралізації в державному регулюванні. За цією моделлю проведення бюджетної децентралізації шляхом реформування податкової та бюджетної систем сприятиме збільшенню можливостей для регіонів-донорів та посилення мотивації збиткових регіонів.

Таким чином, оптимальною моделлю державного регулювання є така модель, що поєднує елементи централізації та децентралізації державного управління. Якщо централізована модель має діяти у сфері державного нагляду та контролю, то управління регіональним розвитком, вироблення пропозицій щодо податкової та бюджетної політики належить до компетенції регіональних органів влади, адже важливим аспектом провадження місцевої політики є мотивація, що визначає перспективні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування. Лише зацікавленість у результатах сприятиме активізації роботи органів місцевого самоврядування в напрямі пошуку шляхів розширення власної фінансової бази. Децентралізація державного регулювання в цьому аспекті виявляється, зокрема, в наданні можливості органам місцевого самоврядування виходу на фінансовий ринок з метою акумуляції додаткових фінансових ресурсів для бюджетів розвитку. Більш конкретне завдання уряду полягає у сприянні розширенню регіональної, місцевої фінансової інфраструктури, розбудові системи спеціалізованих фінансових інституцій, діяльність яких спрямована на забезпечення місцевого розвитку. Доцільним є утворення спеціалізованих фінансових інституцій на експериментальній основі в регіонах України (регіональних центрах), де наявний відповідний економічний потенціал, здійснюється широкий спектр фінансових операцій. Вибір міста (регіонального центра) для реалізації експерименту має базуватися на розрахунках щодо його окупності та доцільності. Такий підхід дозволить органам місцевого самоврядування отримати доступ до фінансових ресурсів, що обертаються на регіональних ринках, та перетворити їх на інвестиції в місцевий розвиток. Для того, щоб забезпечити ефективне функціонування державного регулювання соціально-економічного розвитку, необхідно знайти таке співвідношення між автономією для місцевого рівня та контролю з боку



держави, щоб досягти цілісної, міцно інтегрованої держави, об'єднаної спільними стратегічними пріоритетами, яка спирається на економічно розвинені, автономні і потужні регіони.

В країнах Європейського союзу налічується близько від 20 до 100 місцевих податків. Місцеві бюджети цих країн формуються як за рахунок прямих, так і непрямих податків, при цьому значну частку займають непрямі податки (ПДВ та акцизні податки). Також фінансовими ресурсами місцевих бюджетів є плата користувачів за блага й послуги, наприклад, переробка сміття домогосподарств, опіка над людьми похилого віку, використання спортивних і культурних об'єктів, утилізація автомобілів, надмірне використання добрив у сільському господарстві, податки на цінні папери, податки на право розміщення офісів в центрі міста тощо [6].

В Україні ж місцеві бюджети наповнюються в основному за рахунок прямих податків (табл. 1). Тому спираючись на досвід розвинутих країн, в нашій державі доцільно перевести податок з доходів фізичних осіб до складу місцевих, так як він є бюджетоутворюючим податком місцевих бюджетів, має досить широку податкову базу, а його розмір залежить від доходів та рівня життя громадян. Це зможе в деякій мірі розширить ресурсну базу місцевих бюджетів та вирішуватися соціально-економічні проблеми на місцях на рівні 60-80%. Також негативною стала практика щорічних змін у переліку та порядку розмежування як доходів, так і видатків місцевих бюджетів. Тому перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня доцільно було б здійснювати з урахуванням податкової сили територій та мінімального рівня, до якого повинні вирівнюватись фінансові можливості цих територій. А органи місцевого самоврядування повинні отримати право на самостійне запровадження місцевих податків і зборів, при цьому враховувати конкурентні переваги та інтереси кожного міста чи регіону. Отже, реформування бюджетно-податкових відносин між державою та органами місцевого самоврядування, визнання їх рівноправними суб'єктами взаємодій є можливим при чіткому

розмежуванні повноважень між рівнями влади та забезпеченні їх в повному обсязі відповідними ресурсами.

Децентралізація державного регулювання соціально-економічного розвитку передбачає принципову перебудову механізму управління державою, охоплюючи головні елементи: фіскальну, фінансову, соціальну політики. Крім того, з метою надання місцевим органам влади достатніх ресурсів та повноважень, необхідно визначити нові правові умови діяльності місцевих органів влади, а також провести дерегуляцію, спрямовану на зменшення ризиків виникнення корупційних елементів діяльності місцевої влади. Для того, щоб створити дієву модель децентралізованого регулювання соціально-економічного розвитку, необхідно активізувати додаткові джерела фінансування на місцевому рівні, створивши привабливі умови для розвитку бізнесу, а також загальне сприятливе для економічного розвитку середовище. Головною концептуальною базою для децентралізації державного регулювання соціально-економічного розвитку є не лише розподіл ресурсів та повноважень, але й відповідальності за розвиток регіонів між державною та місцевою владою.[7]. Здобуття органами місцевого самоврядування більш широких повноважень має на меті активізацію мотиваційного чинника розширення власної фінансової бази за рахунок внутрішніх джерел та вироблення відповідних механізмів акумуляції додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. У розвинених країнах такими механізмами є, зокрема, місцеві запозичення, здійснювані органами місцевого самоврядування за допомогою спеціалізованих фінансових інституцій (регіональні банки, фондові біржі та страхові компанії). Держава має чітко визначити «правила гри», сформулювати стратегію розвитку та визначити ключові параметри функціонування соціально-економічної сфери. Місцева влада має отримати повноваження, ресурси та нести відповідальність за реалізацію визначених завдань, що дасть змогу забезпечити збалансованість регіонального розвитку та досягти його цілей[8].

**Висновки.** Отже, у ході проведення реформ децентралізації в різних сферах, механізм управління місцевими бюджетами потребує вдосконалення. Одним із пріоритетів бюджетної політики в Україні на сучасному етапі є проведення комплексної реформи місцевого самоврядування, головною метою якої є підвищення рівня фінансової незалежності та видаткової автономності місцевих бюджетів, а також посилення ефективності використання бюджетних коштів. Бюджетна децентралізація спрямована на розширення дохідної частини бюджетів, бази адміністрування та надання права органам місцевого самоврядування самостійно коригувати розмір податків та зборів.

Бюджетне планування повинно забезпечувати врахування зміцнення бюджетної децентралізації паралельно із удосконаленням методики визначення фінансових нормативів для фінансування бюджетних галузей. При цьому ні в якому разі не зменшувати функції держави під час делегування значної кількості повноважень на органи місцевого самоврядування у фінансовому забезпеченні, шляхом використання цільових субвенцій із державного бюджету. Оперативне управління бюджетними коштами у процесі реформування місцевих бюджетів України та адміністративно-територіального устрою повинно збалансовувати відповідальність між повноваженнями органів місцевого самоврядування та доходами які передаються їм у розпорядження.

Контроль та регулювання в механізмі управління місцевими бюджетами в ході проведення реформ децентралізації буде підвищувати відповідальність органів місцевого самоврядування перед їх територіальною громадою за умови активної участі лідерів громади в бюджетних процесах цих органів. Але не зважаючи на певні досягнення українського уряду у 2015 році, питання фінансової децентралізації все ще є досить актуальним: із отриманням додаткових джерел доходів на місцях, паралельно за ними закріплюються і нові видатки – на освіту, на медицину, культуру, дорожнє та житлово-комунальне господарство. Значна частка податку на доходи фізичних осіб та рентної плати за користування надрами перерозподіляється між місцевими та державним бюджету України непропорційно, тобто відбувається не децентралізація, а

навпаки, централізацію фінансових ресурсів. Лише за умови вирішення законодавчих, організаційних проблем місцеві бюджети, у майбутньому зможуть мати достатній обсяг коштів на виконання делегованих повноважень, а громадяни країни зможуть нарешті отримати якісні медичні, освітні ті інші послуги.

### Список джерел:

1. Письменний В.В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України: Монографія/ В. В. Письменний. - Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр «Економічна думка». – 2011. – 190 ст.
2. Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” від 28 груд. 2014 р. № 71-VIII. – Режим доступу : [http// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Волохова І. С. Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень : зб. наук. пр. / Одес. нац. екон. ун-т. – 2012. – Вип. 3(46) ч. 2. – С. 144–150.
4. Ma J. Decetralization From the «Top Down»: The Japanese Case / J. Ma. – Access mode: [www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm](http://www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm).
5. Кудряшов В. П. Поняття бюджетної системи та її децентралізації / В. П. Кудряшов, Б. В. Сіленков // Фінанси України. - 2006. - № 8. - С. 25 - 32.
6. Андрущенко В.Л. Чи існує проблема множинності податків / В.Л. Андрущенко // Бюджетно-податкова політика та регіональний розвиток України: матер. Міжн. наук. практ. конф., 22 травня 2015 р. – Ірпінь: Вид-во НУДПСУ, 2015. – С. 18-20.
7. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: т теоретичний аспект / Мирослав Терещов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – 2(25). – С. 60-69.
8. Таукешева Т.Д. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Т.Д. Таукешева, Г.В. Даудова // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Випуск 1(48). – С. 1-6.

*Ліснічук Оксана Андріївна* - кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів імені Л.Л.Тарангул Університету державної фіскальної служби України (м. Ірпінь).

*Литовченко Наталія Анатоліївна* – здобувач вищої освіти ННІ фінансів, банківської справи Університету Державної фіскальної служби України (м. Ірпінь).